

Cadernos Jurídicos

Ano 23 - Número 64 - Outubro/Dezembro de 2022

Direitos de crianças e adolescentes: da ameaça e violação à garantia integral



Escola Paulista da Magistratura
São Paulo, 2022

O Sistema de Justiça em face do acolhimento de crianças e adolescentes: questões fundamentais para uma atuação compreensiva no trabalho com famílias

*Luciana Goulart Mannrich*¹
Psicanalista

Sumário: 1. As famílias, suas potencialidades e suas redes. 1.1. Família: breve definição do termo. 1.2. Família e pobreza. 1.3. Vínculos e família. 1.4. Vínculos e comunidade. 2. Redes. 2.1. Definição. 2.2. Vulnerabilidade. 2.3. Trabalho em rede. 3. O PIA e as famílias. 3.1. O profissional diante das famílias. 3.2. A família no PIA. 3.3. Temporalidade. 3.4. Preservar a convivência familiar. 4. O PIA em construção. 4.1. Construção do PIA. 4.1. Modelos de PIA.

Palavras iniciais

Para seguirmos refletindo sobre a questão do acolhimento de crianças e adolescentes, nessa unidade nos debruçaremos sobre o trabalho com as famílias e suas redes durante o acolhimento institucional. Ele procura fornecer subsídios para que as potencialidades de todos os integrantes da rede de proteção social sejam reconhecidas e ativadas num processo de construção conjunta.

O trabalho em rede visa à reintegração da criança e do adolescente à sua família de origem, natural ou extensa, ou à colocação em família substituta, tendo como paradigma a excepcionalidade e a necessária celeridade envolvidas no acolhimento institucional de crianças e adolescentes. O conteúdo a ser abordado está organizado em quatro capítulos.

1. As famílias, suas potencialidades e suas redes

1.1. Família: breve definição do termo

A família é definida na Constituição Federal de 1988 como a comunidade formada pelos pais e seus descendentes. O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) amplia essa definição e compreende a família natural como aquela formada pelos pais ou qualquer um deles e seus descendentes. Nessas definições, a ênfase está colocada na existência de vínculos de filiação legal, seja natural ou adotiva, não importando se a família é de tipo nuclear, monoparental ou reconstituída. O ECA, ao extinguir em seu texto a diferença entre filho natural e adotivo, desmistifica a ideia de uma família natural e abre caminho para o reconhecimento da diversidade da organização familiar.

Utilizando uma definição mais ampla, com uma base socioantropológica, pode-se pensar a família como um grupo de pessoas unidas por laços de **consanguinidade**,

¹ Coordenadora de grupos. Graduada em Ciências Sociais e Psicologia pela PUC-SP. Extensão em Psicanálise pelo Instituto Sedes Sapientiae.

em que a definição de parentesco não é natural, devendo ser interpretada a partir de um referencial simbólico e cultural; **aliança**, vínculos contraídos a partir da união conjugal; **afinidade**, vínculos adquiridos com parentes do cônjuge ou a partir de relações de aliança (Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária – PNCFC, 2006).

A família se define pela história que conta aos seus integrantes, desde que nascem, através de palavras, gestos, silêncios e atitudes. Essa história será reproduzida e ressignificada, à sua maneira, dados os distintos lugares e momentos dos indivíduos na família. Assim, podemos dizer que a família é constituída pela linguagem, socialmente elaborada e internalizada pelo indivíduo (SARTI, 2004, p. 11).

Cada família se delimita simbolicamente a partir de um discurso sobre si mesma. Cada família irá criar sua própria história ou mito, formulação discursiva em que se expressa o significado e a explicação da realidade. Os mitos familiares, passados através das histórias contadas, imprimem a marca da família como uma herança que será perpetuada (SARTI, 2004).

Partir do pressuposto de que cada família é singular porque constitui seu próprio discurso é uma maneira de buscar compreender as famílias a partir de sua realidade e não a partir do que o observador acredita ser uma família. Cada família irá construir uma noção de si dentro de uma cultura específica que marca o tempo e espaço em que se vive e ordena as relações de parentesco. “Sabemos que não há realidade humana exterior à cultura, uma vez que os seres humanos se constituem em cultura, portanto, simbolicamente” (Sarti, 2004, p. 14).

Em cada família os laços são constituídos por representações, práticas e relações que implicam obrigações mútuas. Essas obrigações são organizadas de acordo com faixa etária, geração e gênero que definem o lugar da pessoa dentro desse sistema de relações. Num âmbito simbólico e relacional que varia entre diferentes grupos, muitos podem ser considerados como pertencentes a uma família. Diversas relações de parentesco compõem uma família extensa, ou seja, uma família que vai além de pais e filhos e inclui pessoas que estejam ou não no mesmo domicílio como meio-irmãos, tios, avós, primos.

1.2. Família e pobreza

O Acolhimento Institucional de crianças e adolescentes no Brasil está intimamente relacionado à pobreza (CARDOSO, 2015; MOREIRA, 2014). Para as famílias que não são capazes de cuidar de seus filhos, o Estado muitas vezes responde com a retirada dos filhos, o que deveria ser resolvido com políticas sociais, como preconizado na Constituição Federal, no ECA, no PNCFC.

Dentre as motivações para afastamento de crianças e adolescentes de sua família de origem, a negligência, entendida como a proteção e o cuidado que se encontram fora dos padrões de normalização (MATA, 2017), aparece como justificativa em 54,9% dos casos. Apesar de o ECA prever que não deve haver destituição do poder familiar por pobreza, muitas famílias pobres não encontram meios para lidar com as adversidades (BAPTISTA, 2019). Assim, faz-se necessário ter uma compreensão mais acurada acerca do que significa e como é constituída a família para os pobres.

Como nos mostra Sarti (1994), a família para os pobres se constitui através de um sistema de obrigações morais. O ideal é que ao casamento se siga a formação de um núcleo

independente, em outra casa, o que viabilizará a formação de uma família. O homem é o provedor e a figura central de autoridade, desde que tenha moral. A mulher fica identificada com a casa, o que confere a ela dignidade. Há uma divisão complementar entre as autoridades: a casa é da mulher e a família, do homem. Mantem-se assim a hierarquia entre homem e mulher uma vez que a casa está contida na família. Homem chefe da família e mulher chefe da casa.

Existem diferentes funções de autoridade na família. Ao homem cabe o papel de mediador entre a família e o mundo externo e a garantia da respeitabilidade familiar. Responde pela família e faz dela uma “entidade moral positiva” (SARTI, 1994, p. 47). À mulher, cabe manter a unidade do grupo familiar, cuidando da casa, dos filhos e da administração do dinheiro.

Caso não seja possível adquirir uma casa própria, a tendência é de que na primeira união o casal se estabeleça na casa da família do homem, uma vez que é ele o responsável por prover a moradia. Nas segundas e demais uniões, é mais comum que o casal se estabeleça na casa da família da mulher de modo que ela possa ficar próxima de sua rede de apoio que auxiliará na criação de seus filhos.

Há uma instabilidade nos casamentos entre pobres que torna difícil a realização do padrão conjugal. É por isso que os vínculos com a rede mais ampla não se desfazem, havendo uma reorganização na rede de obrigações. A rede mais ampla de parentesco compõe a família, marcando a importante distinção entre casa e família. Essa rede mais extensa muitas vezes é o que viabiliza a existência da família, uma vez que é difícil realizar os papéis familiares no núcleo conjugal quando as uniões são tão instáveis e os empregos tão incertos (SARTI, 1994, p. 48).

1.3. Vínculos e família

O ser humano nasce completamente dependente de cuidado e atenção. Para que possa de desenvolver, precisa de alguém a quem possa se vincular de maneira segura e confiável. Nas primeiras etapas do desenvolvimento, o vínculo está muito atrelado às figuras de cuidado, geralmente pai, mãe, tios ou outras pessoas que ocupem o papel de cuidadoras. Com o passar do tempo, esse vínculo passa a ser estabelecido com um círculo maior de pessoas.

Benghozi (2010) acredita que o ser humano é constituído por vínculos de filiação e afiliação. Os vínculos de filiação têm relação com o biológico e estão ligados ao grupo de pertencimento como pais, tios, avós, filhos e netos. A família é o principal núcleo de socialização da criança em seus primeiros anos de vida. A relação com os pais ou substitutos é fundamental para a constituição do sujeito e a segurança que a criança sente nesses primeiros anos é fundamental para que seja capaz de criar novos vínculos.

Os vínculos de afiliação, por sua vez, são aqueles que determinam o pertencimento a um núcleo conjugal, grupo, instituição, comunidade. Ao crescer, o indivíduo começa a expandir seu núcleo de relacionamentos para além da família. Na relação com a comunidade se depara com o coletivo e suas regras. Esses espaços, que funcionam como mediadores com o mundo, contribuem para a construção de relações afetivas e de suas identidades sociais e coletivas. Contribuem ainda para o fortalecimento dos vínculos familiares e para a inserção social da família.

Faz-se necessário diferenciar a família como rede de vínculos e a família como domicílio. Essa diferença tem caráter operacional em programas e serviços sociais porque muitas vezes alguém que não reside no mesmo domicílio tem obrigações legais para com

a criança e o adolescente. Essa diferenciação entre rede de vínculos e lugar de domicílio pode ser especialmente importante para se estimular o envolvimento da figura paterna na vida da criança. Na maioria das famílias monoparentais é o pai que não vive no mesmo domicílio que os filhos e isso não quer dizer em absoluto que tenha perdido o vínculo com os filhos ou que não se responsabilize por eles.

Outros tipos de vínculos compõem o cotidiano das famílias. Há vínculos que pressupõem obrigações mútuas, mas que não possuem caráter legal e sim simbólico e afetivo. Relações de apadrinhamento, amizade, vizinhança compõem esse tipo de vínculo tão importante para a sobrevivência de muitas famílias. Podemos pensar que são feitos arranjos no cotidiano com vistas à sobrevivência, ao cuidado e à socialização de crianças e adolescentes. O PNCFC denomina esses arranjos de Redes Sociais de Apoio, diferenciando-os de família e família extensa. Ainda que muito importantes para garantir a sobrevivência, essas redes não são necessariamente estáveis, não têm reconhecimento ou obrigações legais.

1.4. Vínculos e comunidade

As Redes Sociais de Apoio são muito importantes no trabalho com inclusão social da família e conseqüente proteção e garantia dos direitos de crianças e adolescentes. Isso porque esses vínculos afetivos e simbólicos podem ser reconhecidos, mobilizados e orientados no sentido de fornecer apoio a famílias em situação de vulnerabilidade, prestar cuidados alternativos às crianças e adolescentes afastados do convívio com a família de origem e tomar decisões em relação a guarda e adoção (cabem aqui decisões legais também, assegurando prevenção da violência e que os direitos sejam garantidos).

Takashima (2004, p. 85) nos mostra como certas práticas da comunidade constroem laços que contribuem para a proteção de crianças e adolescentes e se constituem como forma de apoio coletivo entre as famílias em situação de vulnerabilidade: redes espontâneas de solidariedade entre vizinhos, práticas informais organizadas (a própria comunidade assume a criança abandonada ou denuncia casos de violência, por exemplo) e práticas formalmente organizadas (fábricas de sabão empregando mulheres de mais idade, o que as retira da mendicância, por exemplo).

Falta de rede familiar extensa, falta de redes sociais de apoio, prevalência de famílias monoparentais chefiadas por mulheres com histórico de exclusão social, migração e ruptura dos vínculos afetivos são pontos comuns entre as famílias de crianças e adolescentes acolhidos (PNCFC). Para o trabalho com essas famílias faz-se necessário conhecer quem é sua rede de apoio e reconhecer suas potencialidades.

Em sua prática profissional você provavelmente se depara com todo tipo de constituição familiar. É possível para você reconhecer de que maneira se dão os vínculos de afeto e suporte entre os membros dessa família? Você consegue perceber, a partir do que relatam, de que maneira a rede de suporte está ou não presente na vida dessa família e os impactos disso nos vínculos estabelecidos entre seus membros?

2. Redes

2.1. Definição

No Dicionário Analógico da Língua Portuguesa, de Francisco Ferreira Azevedo, a palavra **Rede** tem como palavras análogas **suporte, amparo, alicerce; entrelaçamento, trama;**

vaivém, ida e vinda, altos e baixos, que dão uma ideia do caráter dinâmico e descentralizado da rede e sua importante função de sustentação.

Redes são a trama de relações que os indivíduos estabelecem em função das exigências materiais e afetivas e de seu projeto de vida. Tecidos sociais se articulam em torno de objetivos comuns num processo de participação coletiva e de responsabilidades compartilhadas (FALEIROS, 2011, p. 359). Lia Sanicola faz um importante trabalho com redes sociais e é em sua teorização de rede que vamos nos apoiar. Para essa autora, as redes são fonte de identidade pessoal e social e podem ser divididas em dois grandes grupos: primárias e secundárias.

As redes primárias são unidades de vida social que agrupam pessoas conhecidas e unidas por vínculos de parentesco, vizinhança e amizade. Esses vínculos, de natureza afetiva, fundam-se na reciprocidade e na confiança, estando ausente um intercâmbio monetário. A rede primária pode ser definida como uma entidade coletiva, uma vez que não está focalizada sobre uma só pessoa. É um conjunto dinâmico que sofre alterações ao longo do tempo.

As redes secundárias informais se constituem a partir da rede primária: quando há alguma necessidade ou dificuldade, comum aos membros da rede, um grupo de pessoas organiza um auxílio ou serviço bastante pontual. O vínculo é fundado em solidariedade e trocam-se serviços sem que haja circulação de dinheiro, mantendo-se a rede enquanto se mantiver o problema a ser enfrentado.

As redes secundárias formais se organizam pelo princípio da igualdade e são caracterizadas pela troca fundada no direito: prestam serviços e intervêm de acordo com a demanda das pessoas. Os vínculos estabelecidos entre os membros das redes secundárias formais se definem em função dos serviços prestados.

As redes secundárias de terceiro setor se caracterizam pela prestação de serviço que não visa ao lucro. Os vínculos são fundados no direito e na solidariedade. As redes secundárias de mercado, por sua vez, têm sua existência diretamente ligada à circulação de dinheiro: empresas, estabelecimentos comerciais, setores de serviço, etc.

Podemos pensar que cada ator da rede, mesmo desempenhando seu papel da melhor maneira, não será capaz de resolver todos os problemas sozinho. E nem deveria. Cada ator tem suas próprias potencialidades, fragilidades e limitações e é justamente o conjunto de ações desempenhado por eles em rede que será capaz de modificar o quadro de acolhimento institucional ao reconhecer e colaborar com as potencialidades da rede primária.

2.2. Vulnerabilidade

De acordo com o PNCFC, os determinantes sociais, históricos e estruturais se colocam na raiz das dificuldades encontradas pelas famílias (pobres) para cuidar de seus filhos. A iniquidade social, construída historicamente, e a consequente iniquidade de renda ocasionam a debilidade dos laços de coesão social, o que corresponde a baixos níveis de capital social e participação política.

Como já vimos anteriormente, as políticas voltadas à proteção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes têm como paradigma a centralidade da família e comunidade, uma vez que o vínculo familiar é a base para cuidado e socialização dos mesmos. Tendo isso em vista, em 2006 o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) consolidou o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA) a partir

da Resolução 113, constituindo-se na articulação e integração das instâncias públicas governamentais e da sociedade civil.

Esse sistema complexo, que pretende garantir a proteção integral de crianças e adolescentes, é uma rede secundária formal que congrega as instâncias de proteção e defesa de direitos. Entretanto, parece haver uma dificuldade muito grande por parte de seus atores de reconhecer a importância das redes primárias e integrá-las ao trabalho. Ainda que reconheça a necessidade de *integração sociocomunitária da família, a partir da mobilização das redes sociais e da identificação de bases comunitárias de apoio* (PNCFC, p. 39), o PNCFC parece afirmar que a superação de vulnerabilidades sociais decorrentes da pobreza se dará unicamente através de políticas públicas de habitação, trabalho e alimentação.

Sanicola entende que a vulnerabilidade é uma equação entre o desafio a ser enfrentado e os recursos (capitais sociais) dos quais se dispõe. Quanto menores os recursos, maior o desafio e a vulnerabilidade social. Para enfrentar a vulnerabilidade é necessário aumentar o capital social (políticas públicas, direitos sociais e culturais e redes.)

Um dos grandes fatores que levam as famílias a serem muito vulneráveis é o isolamento social decorrente da necessidade de deslocamento (migração, mudança de local de trabalho), que faz com que se tenha pouco apoio de outras pessoas para lidar com os desafios do cotidiano. Uma hipótese é que quando se aumenta o capital social tem-se por consequência a diminuição da vulnerabilidade. Quanto mais presença, sustento, proteção e vínculo, menos vulnerabilidade.

2.3. Trabalho em rede

De acordo com o PNCFC, é fundamental que haja uma equipe qualificada e interdisciplinar, capaz de articular diferentes políticas sociais, mantendo proximidade com o SGDCA, assim como Programas de Apoio Sociofamiliar, importantes para a promoção do direito à convivência familiar e comunitária. Devem ser consideradas as discussões com a equipe interprofissional, composta por atores dos diversos serviços envolvidos no caso. Deve haver ainda articulação no território com outros serviços do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

O que está faltando na afirmação acima? Talvez considerar que existe uma rede primária que foi formada ao longo do tempo com fortes vínculos de afetividade e que deve ser mobilizada, principalmente num momento de crise como o acolhimento institucional. A intervenção em rede se volta para as redes sociais primárias, que contribuem com o capital humano e para as redes secundárias, cujo capital social deve ser mobilizado, a fim de reduzir ou compensar o desequilíbrio entre desafios e recursos.

O processo metodológico de intervenção em rede criado por Lia Sanicola e utilizado em muitas Varas de infância e adolescência do Brasil envolve os estágios de exploração e mobilização que se desenvolvem de maneira sincrônica: ao mesmo tempo que se explora a rede primária para conhecê-la, ela é mobilizada para que se possa mudar a equação da vulnerabilidade. Conforme avança o trabalho, a rede vai se sentindo corresponsabilizada e fortalecida em seu papel, por menor que seja.

Esse tipo de intervenção depende de um conhecimento aprofundado da rede. Envolve um mapeamento que permite conhecer quem são os atores envolvidos e quais os vínculos entre eles, o que possibilita pensar nas estratégias de intervenção.

Envolve também reconhecer e valorizar as pequenas contribuições que acontecem no cotidiano da rede. Essas relações de reciprocidade, que não seriam levadas em consideração em intervenções convencionais, são justamente o que fornece suporte para essas famílias.

Essa intervenção depende ainda do conhecimento de quem são os atores da rede: pessoas do núcleo familiar, integrantes do terceiro setor, serviços públicos. E que cuidados podem ser prestados por cada um: vínculos, sustento, manutenção econômica, limpeza da casa, acompanhamento, custódia. Lia Sanicola propõe instrumentos que permitam visualizar as relações que acontecem na rede. Mapas, cartas, grades são propostas para facilitar a compreensão desse complexo sistema de relações.

Você percebe a importância das redes primárias ou sociais de apoio? Como elas são mapeadas, reconhecidas e valorizadas em sua comarca? Como elas são envolvidas em sua prática profissional?

3. O PIA e as famílias

3.1. O profissional diante das famílias

Os artigos 101 a 129 do ECA se sucedem numa gradação que reserva as medidas mais drásticas de afastamento da criança de sua família quando todas as outras tentativas de manutenção da criança ou adolescente junto à sua família de origem fracassaram. Entretanto, o acolhimento institucional ainda é privilegiado como opção de cuidado (Baptista, 2019), a demonstrar que a existência de leis não é suficiente para gerar mudanças estruturais. É por essa razão que as medidas voltadas à inclusão das famílias em programas de auxílio e proteção são fundamentais para a superação do que ocasionou o acolhimento e para que se busque celeridade na reinserção da criança ou adolescente em sua família de origem ou estendida – ou colocação em família substitua. Cabe lembrar que está contemplado no ECA o dever de impedir que esse afastamento aconteça, evitando rupturas que possam comprometer o desenvolvimento de crianças e adolescentes e o vínculo com sua família e comunidade.

A relação entre pais e filhos tem sido regulada juridicamente, observando-se na rotina judicial, principalmente nas Varas de Infância e Juventude, ações que operam para controlar comportamentos familiares e até o funcionamento da família (Correia, 2018). Como vimos no capítulo 1, ao olhar para as famílias é necessário entender o modo como se organizam, sua diversidade e possibilidades buscando suas potencialidades e não suas faltas.

O primeiro desafio a ser enfrentado pelos profissionais que trabalham com famílias é não projetar nelas a família com a qual se identificam, como idealização ou realidade vivida. Cada um tem um ideal de família com o qual se identifica e olhar para outras famílias a partir desse ideal é arriscar-se a não enxergar como se constituem as outras famílias que têm sua história própria e, como vimos, sua própria maneira de se explicar. Deve-se buscar uma postura de estranhamento que afaste o profissional de suas próprias referências e o ajude a enxergar cada família com suas próprias referências e arranjos. Essas dificuldades estão particularmente presentes no atendimento às famílias pobres, uma vez que há uma tendência a normatizar a família, como se houvesse um modelo a ser seguido e o que ficasse fora disso fosse considerado anormal.

O segundo desafio é desenvolver uma cultura de trabalho em rede partindo do pressuposto de que redes de proteção social são uma forma de trabalho coletivo que indica a necessidade de ações conjuntas, compartilhadas a ponto de criarem uma malha com fios e conexões. São articulação política e alianças estratégicas entre atores sociais e instituições. Por ser rede, não deve possuir hierarquia e deve ser horizontal nas decisões e no exercício do poder.

3.2. A família no PIA

A decisão pelo afastamento da criança ou adolescente de sua família está condicionada a uma decisão judicial advinda de uma recomendação técnica gerada por um estudo diagnóstico. Caso o afastamento tenha sido emergencial, a autoridade judiciária deve ser comunicada no segundo dia útil imediato e o estudo diagnóstico deverá ser apresentado em no máximo 20 dias.

O estudo diagnóstico tem como objetivo subsidiar a decisão acerca do afastamento da criança ou adolescente do convívio familiar. Deve incluir: avaliação dos riscos a que estão submetidos a criança ou o adolescente; condições da família para a superação das violações e o provimento de proteção e cuidados; estudo acerca dos recursos e potencialidades da família extensa e da rede social de apoio, que muitas vezes pode desempenhar um importante papel na superação de uma situação de crise, ou dificuldade momentânea da família. Tendo em mente a seriedade dessa decisão e os prejuízos que podem ser causados aos vínculos existentes entre a família e a criança e o adolescente, a avaliação diagnóstica deve ouvir integrantes da família, incluindo crianças e adolescentes, além de pessoas da comunidade que tenham vínculos significativos e profissionais envolvidos no atendimento.

Assim que a criança ou adolescente chega ao Serviço de Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes (SAICA), a equipe do serviço de acolhimento deve elaborar um Plano Individual de Atendimento (PIA), instrumento de planejamento que orienta e sistematiza o trabalho a ser desenvolvido pelos serviços de acolhimento com crianças e adolescentes acolhidos e com a família em articulação com os outros serviços, projetos e programas da rede local, durante e após o acolhimento.

O PIA acompanha a criança ou adolescente e sua família desde sua chegada ao SAICA até o desligamento e o período posterior a ele. Por essa razão deve ser dinâmico ao sistematizar o trabalho a ser desenvolvido pelos serviços de acolhimento com crianças e adolescentes atendidos e com a família, em articulação com os outros serviços, projetos e programas da rede local. O PIA retrata o caminho a ser seguido e o investimento da rede na criança ou adolescente e sua família, lembrando que a vulnerabilidade, longe de ser sinônimo de incompetência ou negligência, é uma equação entre as potencialidades e os recursos de que se dispõe, o que, esperamos, vai se modificar ao longo do trabalho.

3.3. Temporalidade

A questão do tempo para a criança, adolescente e famílias deve ser levada em consideração na elaboração e desenvolvimento do PIA. Em primeiro lugar, cabe a reflexão de que o tempo da justiça com seu funcionamento formal dividido em horário de expediente, final de semana e férias é diferente do tempo da vida cotidiana. Muitas vezes as famílias encontram estratégias para superar o que motivou o acolhimento e precisam esperar

pelo tempo da justiça para que algum movimento em direção ao restabelecimento da convivência familiar seja feito.

Limitar o acolhimento institucional a, no máximo, 18 meses objetiva justamente evitar impacto ao desenvolvimento por privação excessiva do convívio familiar. Deve-se levar em consideração que a temporalidade tem efeitos diferentes dependendo da etapa do desenvolvimento em que se encontra a criança e adolescente.

É por isso que ações e estratégias do PIA devem contar com prazos para que as metas estabelecidas sejam cumpridas. “Acordos e pactuações com a rede serão fundamentais para assegurar celeridade nos encaminhamentos e na inclusão da família de origem em atendimentos e possibilidades concretas de se cumprir o prazo previsto na lei” (MDS, 2018, p. 22).

Reuniões frequentes com os atores envolvidos na rede de proteção são uma maneira de garantir que as ações estejam em andamento ou de cobrar que sejam cumpridas. Nem todos os atores estarão presentes em todas as reuniões, mas é importante lembrar que sempre se pode solicitar de maneira formal informações àqueles que não estavam presentes. Manter a rede viva certamente facilita o cumprimento das metas colocadas para cada caso, o que contribui para que as soluções sejam encontradas mais rapidamente.

3.4. Preservar a convivência familiar

A convivência familiar e comunitária é central no trabalho com crianças e adolescentes e foi formalizada pelo PNCFC. Nesse texto, defende-se o trabalho com a família de origem para que se possa conhecer suas expectativas, potencialidades, dificuldades e necessidades e para garantir que possam opinar, principalmente acerca de quais são as ações que possibilitariam uma possível retomada da convivência com a criança e o adolescente. Deve ser ouvida, caso exista, a família substituta.

Podemos pensar que o maior problema dessa defesa da família de origem é compreender que ela é a parte mais importante da rede primária. Sabemos que há um número muito elevado de famílias monoparentais no Brasil, a grande maioria chefiada por mulheres. Se o trabalho de preservação e fortalecimento dos vínculos familiares fica concentrado na mãe, ela provavelmente não será capaz de cumprir as inúmeras exigências que são feitas ao longo do processo. É por isso que a rede primária abrange as pessoas com quem a criança e o adolescente possuem vínculos afetivos, sejam elas de sua família de origem ou não.

Como tem sido sua experiência com a interação entre os diversos atores da rede secundária formal? E como se dá a relação destes com a rede primária?

4. O PIA em ação

4.1. Construção do PIA

Como vimos ao longo dos capítulos anteriores, o PIA é uma ferramenta de acompanhamento do percurso da criança, adolescente e sua família desde o momento em que são acolhidos institucionalmente até seis meses após o desligamento. É um instrumento de planejamento que ajuda a sistematizar o trabalho e que deve ser construído pela equipe do serviço de acolhimento junto aos serviços sociais envolvidos bem como pela criança, adolescente e sua família. O PIA deve conter objetivos, estratégias e ações que garantam:

- que o acolhimento seja medida provisória e excepcional;
- a oferta de cuidados, fortalecimento da autonomia e proteção ao desenvolvimento de crianças e adolescentes levando em consideração diversidade e singularidade de cada um;
- garantia do direito à convivência familiar, com preservação e fortalecimento dos vínculos familiares tendo em vista a reintegração à família de origem;
- garantia do direito à convivência comunitária, com a manutenção dos vínculos previamente existentes com pessoas do território de origem e construção de novos vínculos;
- o acompanhamento e auxílio à família de origem e, com o apoio de outros serviços, a busca pela superação do que levou ao acolhimento da criança ou adolescente e desenvolvimento da capacidade de cuidado e proteção;
- preparação para o desligamento e acompanhamento após o desligamento.

A elaboração do PIA é uma responsabilidade legal da equipe do SAICA. Cada serviço de acolhimento institucional deverá construir o PIA de acordo com o modo como está estruturado. A tarefa fica mais fácil quando há Projeto Político-Pedagógico (PPP) claro norteando o trabalho realizado. O PPP “deve orientar a proposta de funcionamento do serviço como um todo, tanto no que se refere ao seu funcionamento interno, quanto seu relacionamento com a rede local, as famílias e a comunidade. Sua elaboração é uma tarefa que deve ser realizada coletivamente, de modo a envolver toda a equipe do serviço, as crianças, adolescentes e suas famílias. Após a elaboração, o Projeto deve ser implantado, sendo avaliado e aprimorado a partir da prática do dia a dia” (MDS, 2009, p. 50).

Assim, há inúmeros modelos de PIA possíveis de acordo com o funcionamento do serviço, sua equipe, seu relacionamento com a rede local e o diálogo que estabelece com a criança ou o adolescente e sua família. Para ajudar nessa construção tem-se o documento *Orientações técnicas para a elaboração do PIA*, que é bastante detalhado pormenorizando cada aspecto a ser contemplado no plano.

No material acima citado, o capítulo intitulado *Plano de Ação* dá conta das estratégias pensadas pela rede e quem são os atores responsáveis por executá-las. No material, o plano de ação se constitui em uma tabela simples com o objetivo de facilitar o preenchimento pela equipe técnica e simplificar a visualização e o monitoramento das ações. A tabela está subdividida em 13 áreas de atuação que correspondem às grandes temáticas para as quais devem ser pensados objetivos e ações, bem como definir responsáveis específicos para sua realização. Cabe ressaltar que, a partir da necessidade de cada caso, é possível elencar outras áreas de atuação (MDS, 2018).

Ainda que o SAICA tenha responsabilidade legal de apresentar o PIA, isso não pode funcionar para desestabilizar o trabalho em rede. Gostaria de usar a imagem de uma rede de pesca para pensar sobre essa questão. A rede de pesca é feita por um entrelaçamento de fios que não tem começo ou fim. Deve ser flexível para tomar a forma que for necessária, ter resistência para suportar o balanço das águas e o peixe que tenta escapar dela. A rede que se forma a partir de uma criança ou adolescente e sua família também não tem começo ou fim, centralidade ou hierarquia. Todos os atores são igualmente importantes e têm algo a contribuir. Por ser dinâmica, essa rede pode mudar a qualquer momento, o que deverá ser acompanhado pelo PIA.

Trabalhar em rede permite abranger toda a complexidade que envolve o cuidado a crianças e adolescentes e suas famílias. Significa reconhecer que atores e instituições

são dotados de recursos, capacidades, fragilidades e limitações. Construir uma rede de proteção demanda tempo e persistência (Motti, 2011, p. 88). O PIA deve ser construído com os demais atores da rede, identificando não apenas os compromissos da família ou as potencialidades e limites das redes, tanto primárias como secundárias, mas também indicando os caminhos a serem explorados e fortalecidos.

É importante registrar que o PIA também sinaliza os campos que merecem maior atenção por parte da política pública para que o Estado possa cumprir com sua responsabilidade solidária e primária. Deve ser o ensejo para a tomada de providências, em paralelo, por parte dos órgãos responsáveis, inclusive por iniciativa do Ministério Público ou da Defensoria Pública.

Deve-se ter presente que as lacunas existentes, sejam por inexistência, insuficiência ou inadequação de serviços, devem ser encaradas numa perspectiva não apenas individual, mas também em seu impacto coletivo preventivo. Quando o ECA prevê que as medidas de proteção devem ser aplicadas com a observância dos princípios da intervenção mínima, precoce e proporcional, numa abordagem sistêmica, temos de pensar essas intervenções não apenas sincronicamente, mas também de forma projetiva, diacronicamente, para evitar sua repetição em casos futuros.

O PIA, com seu estudo diagnóstico é, ao mesmo tempo, um diagnóstico deste caso concreto e da política de atendimento de crianças e adolescentes de modo geral. Então, para que a justiça cumpra seu papel de parte integrante do processo de desenvolvimento nacional de cada país, sendo administrada no marco geral da justiça social (art. 1.4, Regras de Beijing) (LANFREDI, 2016), deve atuar sempre de uma maneira compreensiva e sistêmica para que os direitos sociais, econômicos e culturais sejam plenamente garantidos. Ainda que esse processo de transformação não seja plenamente atingido com a rapidez necessária para cada criança, todas ações devem ser vistas em sua processualidade na transformação das situações que ensejaram a situação desafiadora de maior vulnerabilidade para as crianças e adolescentes, prevenindo que estas situações se repitam e permitindo um avanço significativo na promoção de condições de vida da população infanto-juvenil.

4.2. Modelos de PIA

Como vimos, cada Serviço de Acolhimento Institucional irá construir um PIA mais adequado ao modo como sua equipe trabalha, como se coloca em rede com outros serviços e que contemple as questões que considera mais relevantes em cada acolhimento. Cabe ressaltar que há orientações para o preenchimento do PIA justamente para que as questões fundamentais para todo o SGDCA sejam contempladas.

Tendo em vista a diversidade de modelos utilizados pelos serviços de acolhimento institucional distribuídos pelo país, apresentamos na seção *Materias Complementares* três modelos de PIA. Sua função é servir como disparador de questionamentos acerca do uso desse instrumento.

Algumas considerações podem ajudar nesse trabalho de análise e reflexão acerca dos modelos. Uma primeira questão que pode chamar a atenção é a diferença de tamanho de cada modelo de PIA. Se o Modelo 1 é extremamente simples, contendo apenas as informações básicas, o terceiro é extremamente detalhado e procura dar conta inclusive do estado físico e emocional em que se encontrava a criança no momento do acolhimento e se havia ou não sinais de violência.

O modo como a família aparece em cada um dos modelos também diverge bastante, o que pode revelar o modo como cada SAICA costuma lidar com a manutenção do vínculo da criança ou adolescente com sua família. Esse ponto é fundamental porque, como vimos, o trabalho em rede deve priorizar o trabalho com a rede primária que inclui, além da família, todas as pessoas que possuem vínculo afetivo com essa criança ou adolescente.

No seu cotidiano de trabalho, o PIA é usado como ferramenta construída a muitas mãos ou como uma exaustiva lista de obrigações a serem cumpridas pelo responsável familiar, normalmente a mãe?

Referências bibliográficas

BENGHOZI, Pierre. *Malhagem, filiação e afiliação. Psicanálise dos vínculos: casal, família, grupo, instituição e campo social*. São Paulo: Vetor, 2010.

BAPTISTA, Rachel Fontes; ZAMORA, Maria Helena Rodrigues Navas. Família acolhedora e reordenamento institucional: (Im)possibilidades diante do Menorismo. *Revista Juris Poiesis*, Rio de Janeiro, v. 22, nº 30, 2019. Disponível em: <http://periodicos.estacio.br/index.php/jurispoiesis/article/viewFile/7605/47966402>.

CARDOSO, Fernanda Simplício; SOARES, Laura Cristina Eiras Coelho; SOUZA, Fernanda Hermínia Oliveira. Convivência familiar em três cenários: acolhimento institucional, famílias recasadas e violência doméstica. *Revista Psicologia Argumento*, 33(82), 330-345, 2015. Disponível em: <https://periodicos.pucpr.br/index.php/psicologiaargumento/article/viewFile/19587/18931>.

CORREIA, Priscilla Costa. *Em nome da proteção integral e do cuidado: A criança, o adolescente e seus direitos violados*. Dissertação (Mestrado em Psicologia Clínica) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), Rio de Janeiro, março de 2018. Disponível em: <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/34483/34483.PDF>.

FALEIROS, Vicente de Paula; RAPOZO, Janeska M.T. Efetividade da rede de atenção à saúde e à assistência social à pessoa idosa na expressão de usuários e gestores – o caso de Boa Vista/RR. 2011. *Textos & Contextos* (Porto Alegre), 10(2), 356-370. Disponível em: <http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/pela/pl-000427.pdf>

DIGIÁCOMO, Murillo José. *O Sistema de Garantias de Direitos da Criança e do Adolescente e o desafio do trabalho em “Rede”*. Ministério Público do Paraná, Curitiba, 2013. Disponível em: <https://crianca.mppr.mp.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=390>.

LANFREDI, Luís Geraldo Sant’Ana (coord.). *Regras mínimas das Nações Unidas para a administração da justiça de menores*. Brasília: CNJ, 2016. Série Tratados Internacionais de Direitos Humanos. Disponível em: <https://www.tjsc.jus.br/documents/10181/369487/Regras+de+Pequim/467906bc-f042-4232-8eaf-752c08d81ec2>.

MATA, Natália Teixeira; SILVEIRA, Liane Maria Braga da; DESLANDES, Suely Ferreira. Família e negligência: uma análise do conceito de negligência na infância. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 9, p. 2881-2888, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/csc/v22n9/1413-8123-csc-22-09-2881.pdf>.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. *Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária*. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Brasília, 2006. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Plano_Defesa_CriancasAdolescentes%20.pdf

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. *Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes*. Brasília, 2009. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/orientacoes-tecnicas-servicos-de-alcolhimento.pdf.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. *Orientações técnicas para elaboração do Plano Individual de Atendimento (PIA) de crianças e adolescentes em serviços de acolhimento*. Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília, 2018. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/assistencia_social/OrientacoestecnicasparaelaboracaodoPIA.pdf.

MOREIRA, M. I. C. Os impasses entre acolhimento institucional e o direito à convivência familiar. *Revista Psicologia e Sociedade*, v. 26, n. esp. 2, p. 28-37, 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/psoc/v26nspe2/a04v26nspe2.pdf>.

MOTTI, Antônio José Ângelo; SANTOS, Joselene Vieira dos. Redes de proteção social à criança e ao adolescente: limites e possibilidades. Programa de ações integradas e referenciais de enfrentamento da violência sexual infantojuvenil no território brasileiro – PAIR 2. *Conteúdos para Capacitação*. 2011. Disponível em: <http://pair.ledes.net/gestor/titan.php?target=openFile&fileId=1108>.

CONANDA – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Resolução nº 113, de 19 de abril de 2006. Dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente. Brasília, 2006. Disponível em: <https://www.mpam.mp.br/attachments/article/1984/Resolu%C3%A7%C3%A3o%20n%C2%BA%20113%20do%20Conanda.pdf>.

SARTI, Cynthia Andersen. A família como ordem moral. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 91, p. 46-53, 2013. Disponível em: <https://publicacoes.fcc.org.br/cp/article/view/875>.

SARTI, Cynthia Andersen. A família como ordem simbólica. *Psicologia USP*, 2004. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-65642004000200002&script=sci_arttext.

TAKASHIMA, G. M. K. O Desafio da Política de Atendimento à Família: dar vida às leis – uma questão de postura. In: KALOUSTIAN, S. M. (org.). *Família Brasileira: A base de tudo*. São Paulo: Cortez, 2004.